



UNIVERSITY
OF TAMPERE

This document has been downloaded from
TamPub – The Institutional Repository of University of Tampere

Publisher's version

The permanent address of the publication is
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201406161752>

Author(s):	Vakkuri, Jarmo; Kivimäki, Riikka; Kork, Anna; Mänttari, Pietu
Title:	Tuottavuusongelma julkisrahoitteisissa palveluissa - mitä tiedetään, mitä tehdään ja mitä vaikutuksia tekemisellä on?
Main work:	Julkisen ja yksityisen rajalla : julkisen palvelun muutos
Editor(s):	Anttonen, Anneli; et al.
Year:	2012
Pages:	138-173
ISBN:	978-951-44-8910-5
Publisher:	Tampere University Press
Discipline:	Economics; Business and management; Political science
School /Other Unit:	School of Management
Item Type:	Article in Compiled Work
Language:	fi
URN:	URN:NBN:fi:uta-201406161752

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

TUOTTAVUUSONGELMA JULKISRAHOITTEISISSA PALVELUISSA – MITÄ TIEDETÄÄN, MITÄ TEHDÄÄN JA MITÄ VAIKUTUKSIA TEKEMISELLÄ ON?

Jarmo Vakkuri, Riikka Kivimäki, Pietu Mänttari ja Anna Kork

Johdanto: Mikä julkisten palvelujen tuottavuusongelma?

Tuottavuusajattelu on tärkeässä asemassa hyvinvointipalvelujen ”pelastamiskeskustelun” agendassa. Valtiovarainministeriön työryhmäraportti (2010a, 23) pukee asian muun muassa seuraavasti: *”Kuntien järjestämien vanhusväestön hoito- ja hoivapalvelujen työn tuottavuuskehitys on pitkään ollut pääosin negatiivista. Kehityssuunnan kääntäminen on yksi avaintekijöistä koko julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa.”*

Ajankohtainen huoli kohdistuu sinällään ajattomaan kysymykseen siitä, miten suomalainen paljolti julkispalveluihin pohjautuva järjestelmä kykenee turvaamaan kansalaisten hyvinvoinnin toimintaympäristössä, jossa tulorahoituksen tuleva kehitys on monella tavalla epävarmaa. Yleisellä tasolla ratkaisuja on mahdollista etsiä kolmesta lähteestä. Ensinnäkin kyseeseen voi tulla tulorahoituksen pohjan vahvistaminen. Tällöin kysytään, kuka rahoittaa järjestelmää tulevaisuudessa, miten ja miten pitkällä aikavälillä. Ongelmia aiheuttaa palvelujärjestelmän tiivis yhteys verorahoitukseen, jonka

tarve on valmiiksi suhteellisen korkealla tasolla. Toiseksi keskustelua käydään julkisen hallinnon ja kansalaisen uudelleen määrittävästä suhteesta. Mikä on julkisen palvelun tehtävä tulevaisuuden yhteiskunnassa? Millainen poliittis-hallinnollinen prosessi on synnyttänyt ne julkiset palvelut ja tehtävät, jotka aiheuttavat menoja? Millainen poliittinen prosessi kykenee arvioimaan uudelleen tehtyjä ratkaisuja? Kolmantena ratkaisuna pidetään tuottavuuden parantamista, toisin sanoen julkisten palvelujen organisointia ja tuottamista hyödyn-tämällä olemassa olevia resursseja aiempaa tehokkaammin. Tämä artikkeli tarkastelee viimeksi mainittua näkökulmaa.

Siinä, miten resursseja käytetään julkispalvelujen organisoin-tiin, on varmasti tehostamisen varaa. On helppo unohtaa se yksin-kertainen taloudellinen periaate, että valtion, kuntien ja muiden toimijoiden on sovittava rajalliset toimintaresurssit (esimerkik-si henkilöstövoimavarat ja näiden rahamääräiset vastineet, eurot) niille poliittisesti määriteltyihin tehtäviin ja palvelutarpeisiin. Täs-sä sovittamisessa toimijat onnistuvat eri tavoin, minkä vuoksi on tuottavuuseroja. Niin kauan kuin on olemassa sosiaalista toimintaa ja organisaatioita, on myös tuottavuuseroja. Samalla tavoin kuin liikeyritysten ympäristössä, jossa kilpailuedut usein pohjautuvat toi-minnan tuottavuusdynamiikkaan, myös julkisissa palveluissa on pa-rempia ja huonompia käytänteitä. Toisaalta jo tuottavuusarvioinnin metodologinen tavoite on paikallistaa eroja. Joskus havaittavat erot perustuvat käytännön toimijoiden kokemuksiin, joskus poikkeamiin todennetun ja idealisoidun maailman välillä. ”Tuottavuuserot” ovat siis sinällään itsestäänselvyys.

Toisaalta, on ilmeistä, että tuottavuuseroja koskeva keskustelu on osa tuottavuuspolitiikan agenda, jossa asioiden selityksiä haetaan joskus asioista itsestään samoin kuin nykyisen ja tulevan maailman ”välttämättömyyksistä”. Sinällään on mielenkiintoista havaita, miten tuottavuuden sisältöä pyritään muokkaamaan erilaisilla terminologi-silla laajennuksilla. Voi olla retorisesti perusteltua puhua esimerkiksi kestävästä tuottavuudesta (Valtiovarainministeriö 2010b), uudesta

tuottavuudesta (Suna & Okkonen 2007) tai vaikkapa hyvinvointituottavuudesta (Kangasharju 2008). Tutkimuksella on tärkeä merkitys sekä tuottavuusongelman ratkaisujen jäsentämisessä että esitettyjen tuottavuusratkaisujen ja -instrumenttien monipuolisessa tarkastelussa.

Tämän artikkelin tavoite on tarkastella julkisten palvelujen tuottavuutta jäsentämällä sitä tietämisen ja tekemisen ongelmina: kysymyksinä mistä tiedetään tehokas julkisten palvelujen toteuttamisen tapa (tietäminen) ja miten julkiset organisaatiot, toimintapolitiikat ja päätöksentekijät toimivat tuon oletetun tehokkuusmallin mukaisesti (tekeminen). Asetelmaa täsmennetään seuraavilla näkökulmilla ja niihin liittyvillä kysymyksillä:

- 1) Tietämisen näkökulma: Tuottavuuden käsitteelliset näkökulmat, tuottavuuspolitiikan toteuttamisen esimerkit
 - Mikä on tuottavuuskäsitteen suhde muihin lähikäsitteisiin julkisten palvelujen kokonaisrationaalisuudessa?
 - Mitä suomalaisessa ympäristössä tehdään julkisten palvelujen tuottavuuden parantamiseksi?
- 2) Tekemisen näkökulma: Tuottavuusinstrumenttien vaikutusten tarkastelu julkisten palvelujen tuottavuuskehitykseen
 - Mihin teoreettisiin oletamuksiin ajatus tuottavuuden parantamisesta perustuu?
 - Miten tuottavuuden parantamisen logiikka toimii valikoiduissa esimerkkitaapauksissa?
 - Millaisia edellytyksiä, millaisia esteitä tuottavuuden parantumiselle on olemassa?

Tietämisen kysymyksiä tarkastellaan artikkelissa viimeaikaisen tuottavuus- ja tuloksellisuusmittauksen kansainvälisen tutkimusperinteen sekä suomalaisen julkishallinnon tuottavuuspolitiikan kehittymisen valossa. Tuottavuusinstrumenttien toimivuutta, tekemisen kysymyksiä, tarkastellaan kahden ajankohtaisen ja myös teoreettisesti kiinnostavan tapausesimerkin valossa. Ensimmäinen on keskeinen kuntarakenteen uudistamisen väline; ajatus suuruuden ekonomiasta ja koon kasvattamisen mittakaavaeduista (Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010). Tämän mukaan kuntakokoa kasvattamalla on mahdollista parantaa kuntapalvelujen tuloksellisuutta sekä lopulta edistää kuntien selviytymistä niille määritellyistä tehtävistä. Viimeaikaiset kuntarakenteen uudistamishankkeet pohjautuvat tähän ajatukseen. Toisena instrumenttina tarkastellaan matalan kynnyksen asiakaslähtöistä toimintamallia, joka on keskeinen näkökulma ns. terveystietokonekonseptissa. Terveystietokone on perusterveydenhuollon matalan kynnyksen hoitajavetoinen palvelupiste, joka sijoittuu ihmisten päivittäiseen asiointiympäristöön, esimerkiksi kauppakeskukseen (Kork, Kivimäki, Rimpelä & Vakkuri 2011). Näitä on syntynyt 2000-luvun aikana esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa. Suomessa terveystietokonekokeilut alkoivat vuonna 2009. Samalla kun terveystietokone voi olla merkittävä tuottavuuden parantamisen instrumentti perusterveydenhuollossa, sen menestymistä rajoittavat monet tekijät.

Artikkeli hyödyntää erilaisia tutkimusaineistoja, julkispalvelujen tuottavuutta ja tuloksellisuutta koskevaa suomalaista ja kansainvälistä tutkimusta sekä suomalaiseen julkispalvelujen tuottavuus- ja tuloksellisuuskehittämiseen liittyvää dokumentaatiota.

Artikkeli etenee seuraavasti: seuraava luku tarkastelee julkisten palvelujen tuottavuutta tietämisen ja tekemisen teoreettisina ongelmina. Kolmannessa luvussa esitetään ajankohtaisia esimerkkejä toimintapolitiikoista erityisesti kuntapalvelujen ja -talouden tuottavuuden parantamiseksi. Neljännessä luvussa analysoidaan suuruuden ekonomiaa tapausesimerkkinä tuottavuuden parantamisesta. Viides

luku koskee matalan kynnyksen ajatusta ja terveystietokioskihankkeita tuottavuuden parantamisen instrumentteina. Viimeinen luku sisältää päätelmät.

Julkispalvelujen tuottavuus tietämisen ja tekemisen ongelmina

Mitä sitten itse asiassa tarkoittaa julkisten palvelujen tuottavuusongelma ja millaisin instrumentein sitä voidaan pyrkiä ratkaisemaan? Vastatakseen tähän kysymykseen tutkijan on ratkaistava sekä tietämisen että tekemisen ongelmia. Tietämisen ongelma lähestyy tuottavuutta kysymyksillä mitä tuottavuus on ja mistä tiedetään tehokas julkisten palvelujen toteuttamisen tapa. Tämä johdattaa pohtimaan tuottavuuden käsitteitä ja mittareita. Voimmeko luottaa julkispalvelujen tuottavuutta koskeviin mittareihin (vrt. Meklin 2008)? Toisaalta, asettaessaan tekemisen ongelman tutkija kysyy, miten organisaatiot ja päätöksentekijät toimivat tuottavuuskäsityksen mukaisesti. Mitä edellytyksiä ja esteitä on muuntaa kuntien tuottavuutta koskeva ”tietäminen” ”tekemiseksi”?

Julkisten palvelujen tuottavuuden käsitteestä

Modernissa julkishallinnossa näyttäisi olevan miltei pakonomainen tarve löytää toiminnan rationaalisuutta koskeva ”kaiken teoria” (Barrow 1991). Tämä on ajatus kokonaisrationaalisuudesta (*global rationality*), eräänlaisesta inhimillisten valintojen summamuuttujasta, jossa täydellinen julkisorganisaatio, julkinen toimintapolitiikka tai julkinen palvelu kykenee vastaamaan maksimaalisesti kaikkiin asiak-

kaiden, kuntalaisten ja muiden relevanttien sidosryhmien odotuksiin samalla optimoiden hallussaan olevien resurssien käyttöä.

Edellä mainitusta näkökulmasta tuottavuuskäsite on pyrkimys luoda kaiken teoria, sateenvarjokäsite. Malli olettaa julkishallinnon toiminnan panos-tuotossysteemiksi, joka toteuttaa uhrauksia aikaansaadakseen jotain. Uhrauksia kutsutaan panoksiksi ja aikaansaannoksia tuotoksiksi. Systeemin toiminnallinen rationaalisuus on kykyä muuntaa uhraukset aikaansaannoksiksi. Tuottavuus on johdonmukaisimmillaan kokonaistuottavuutta, mutta näkökulman käyttökelpoisuus on ongelmallista, koska kaikkia tekijöitä on vaikea ottaa samanaikaisesti huomioon ja koska tekijöiden keskinäinen tärkeysjärjestys on hankala määrittää. Näkökulma sisältää tiukat oletukset tuottavuuden mittaamisesta ja tuottavuusinformaation käytettävyydestä.

Tuottavuuskäsitettä käytetään kahdessa merkityksessä julkisten palvelujen kuvaamisessa. Ensiksi tuottavuus voi olla kokonaisrationaalisuuden synonyymi, jolloin julkisten palvelujen ongelma on miltei määritelmällisesti tuottavuusongelma. Keskeinen kysymys on se, mitä ymmärretään ”panoksella” ja ”tuotoksella”. Julkisen palvelun tuotos sisältää tässä ajattelussa myös erilaiset hyvinvointivaikutukset. Suomalainen nykykeskustelu pohjautuu tähän oletukseen. Toiseksi tuottavuus voi vain olla yksi osa-alue kokonaisrationaalisuuden tarkastelussa. Tällöin tuottavuus on väline laajempien tavoitteiden saavuttamisessa, ei ainoa tavoite sinällään. Tämä ajattelu korostaa eroa tuottavuuden ja vaikuttavuuden välillä.

Onko sitten olemassa oikeaa käsitteellistä kehystä? Keskustelu, joka tarkastelee sitä, tulisiko käyttää käsitettä A vai B, on periaatteessa loputon (vrt. Cameron 1986). On mahdollista käyttää erilaista käsitettä ja tunnistaa taustalla olevat teoreettis-metodologiset traditiot. Kyse ei ole vain ”oikean” käsitteistön löytämisestä vaan myös aiemmin luodun käsitteistön kehittämisestä ajankohtaisia tarpeita vastaavaksi. Käsitteellinen määrittelyvalta on luonnollisesti merkittävä tekijä tuottavuuspolitiikan muotoilemisessa.

Tuottavuusluvut eivät itsessään kerro mitään, vaan oleellista on lukujen hyväksikäyttö vertailussa. Julkishallinnon organisaatioiden vertailu voi olla luonteeltaan poikittaisvertailua. Tällainen tarkastelu tuottaa yleensä käsityksiä vertailtavien kohteiden keskinäisestä tuottavuudesta ja toiminnan tehokkuuseroista. Julkishallinnon toiminnan tehostaminen edellyttää ajatusta kiinnekohdasta: tehostaminen voi toteutua vain suhteessa ”johonkin”. Tämä ”jokin” voi olla ulkoinen kriteeri (esimerkiksi julkisia palveluja koskeva normisto) tai muiden verrokkiyksiköiden toiminta (ns. benchmarking-näkökulma). Toisaalta vertailu voidaan suorittaa myös suhteessa historialliseen kehitykseen, jolloin kyse on tuottavuusmuutoksista. Tämä voidaan toteuttaa sekä niin, että vertailtavien kohteiden tuottavuuserojen tarkasteluun sisällytetään ajallinen näkökulma tai niin, että kohteita verrataan suhteessa sen omaan, aiempaan tuottavuuteen. (Vakkuri 2003.)

Tuottavuusajattelu sisältää monia teoreettisia ongelmakohtia. Jos kriteerinä on esimerkiksi instituution pitkän aikavälin selviytyminen, lyhyen aikavälin tuottavuusongelmat voivat olla toissijaisia huomion kohteita. Instituutiohistoriallisesti selviytymiselle on voinut olla riittävää, että organisaatio toimii yhteiskunnallisesti legitimiällä alueella (ajatellaan vaikkapa katolista kirkkoa ja yliopistoa instituutiona). Samoin lyhyen aikavälin tehottomuusresurssi voidaan käyttää varautumiseen ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin, eräänlaiseen pitkän aikavälin riskien hallintaan. Sudenkuoppa voi olla se, että vaikka aiemmin opittua osataan hyödyntää tehokkaammin, aiemmin opittu on jossain vaiheessa ammennettu tyhjiin ja uuden oppimiselle ei ole kyetty luomaan riittäviä edellytyksiä (March 1991).

Julkisen organisaation tuottavuus voi olla korkea mutta alueilla, jotka eivät ole sen toiminnan ydinalueita. Yhteisö voi siis organisoida palvelutuotantoprosessinsa tehokkaasti mutta tuottamaan suoritteita, jotka eivät vastaa sosiaaliseen tarpeeseen tai odotuksiin. Ajatellaan liikeyritystä, jonka tuotantoprosessit toimivat tehokkaasti mutta joka valmistaa tuotteita, joilla ei ole markkinakysyntää. Hallintotieteen kielessä puhutaan tällöin vaikuttavuuden ongelmasta; siitä, millaisen

poliittis-hallinnollisen prosessin kautta määritellään julkisorganisaation toiminnan relevantit alueet. Miten vapaasti organisaatio, esimerkiksi kunta, voi määritellä palvelutuotantonsa alueet?

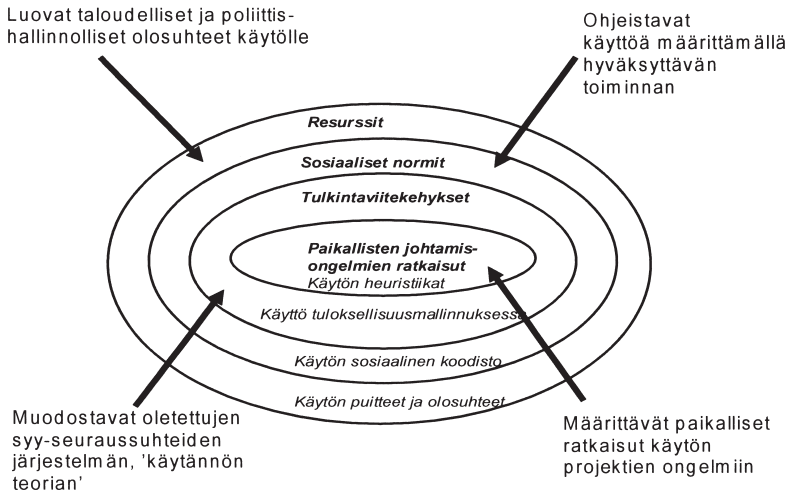
Tuottavuusinstrumenttien käyttö tekemisen suuntaamisessa

Tuottavuusinstrumenttien käyttöä voidaan tarkastella neljällä tasolla (ks. kuvio 1; Vakkuri 2010). Ensimmäinen on resurssien taso, jossa instrumenttien käyttö liittyy tiettyyn poliittis-hallinnolliseen ja taloudelliseen kontekstiin. Pienelle suomalaiselle kunnalle voi esimerkiksi olla rationaalista seurata muita tuottavuusinstrumenttien käyttöönotossa, koska sen oman käyttöönoton prosessia (ja tehokaimpien toimintatapojen etsintää) rajoittavat sekä taloudelliset että inhimilliset resurssit (Staw & Epstein 2000). Tällaisia voivat olla rahoitukselliset resurssit, muut fyysiset ja materiaaliset resurssit, henkilöstön osaaminen, ammattitaito ja kokemus sekä tekninen infrastruktuuri.

Toiseksi käyttöä ja käyttäjiä ohjaavat sosiaaliset normit ja oletukset hyväksyttävästä toiminnasta. Tämä ns. soveliaisuuslogiikan teoria (*logic of appropriateness*) korostaa päätöksentekijän tarvetta kysyä itseltään kolme kysymystä: a) miten ymmärrän tuottavuusongelman, b) millainen päätöksentekijä olen ja millainen on johtamani organisaatio sekä c) millaisen ratkaisun minun kaltaiseni päätöksentekijä tekee tällaisessa tilanteessa? Professionaalinen identiteetti voi määrittää tehtäviä valintoja enemmän kuin ennakoidut vaikutukset. Sosiaaliset normit sisältävät lakisidonnaisia ohjeita, legitimiä yksilöllistä ja institutionaalista toimintaa koskevia epävirallisia sääntöjä ja erilaisia sosiaalisen toiminnan koodistoja. Nämä luovat rajoja sille, mitä on mahdollista tehdä tuottavuuden parantamisen nimissä. Miten esimerkiksi julkisen organisaation tulisi parantaa tuottavuutta? Miten lääkäri pystyy mahdollisimman tehokkaasti ylläpitämään elämää?

Kolmanneksi konkreettinen tuottavuuden parantaminen on eräänlainen käytännön teoria, tulkintaviitekehys, tuottavuusongelman ja sen ratkaisujen syy-seuraussuhteista. Nämä määrittyvät kolmella tavalla. Ensinnäkin viitekehykset määrittyvät ajassa. Päätöksentekijät oppivat kokemushistoriastaan. Oppiminen voi tarkoittaa aiempien käytäntöjen uudelleen toistamista, samojen asioiden tekemistä tai aiempien käytäntöjen muuttamista ja mukauttamista uusiksi toimintamalleiksi. Toiseksi tulkintaviitekehykset pohjautuvat käsitykseen ”vertaisista” (*peers*). Joskus on poliittisesti ja sosiaalisesti ongelmallista olla tekemättä samaa kuin muut. Kolmanneksi viitekehykset sisältävät ns. situaationaalisia mukautuksia. Nämä ovat päätöksentekijöiden käytännön teorioihin pohjautuvia täsmennyksiä ja uudelleentulkintoja, jotka vaikuttavat instrumenttien sisältöön ja käyttöön. Miten esimerkiksi suomalaisten kaupunkien päätöksentekijät tulkitsevat tuottavuusohjelman konkreettisen toteuttamisen?

Neljänneksi päätöksenteko on ratkaisujen etsintää ”paikallisiin” ongelmiin. Eräs ongelmanratkaisun heuristiikka voi olla monimutkaisen asetelman pilkkominen osiin tekemällä siitä ”lokaali” (Einhorn 1982). Yksinkertaisempien osakomponenttien kautta voidaan hahmottaa kokonaisuus selkeämmin ja päästä yksimielisyyteen ongelman ratkaisutavoista. Tuottavuusinstrumentin käyttäjä on kiinni arkisissa asioissa (*mundane things*), joiden kautta hän kykenee varmistumaan siitä, että hän toimii tehokkaasti ja asianmukaisesti. Vaikka tuottavuusinstrumentit voidaan ensisijaisesti nähdä julkisen toiminnan tuloksellisuuden parantamisen välineinä, niin konkreettisten käytäntöjen viitekehyksessä kyseessä on usein ennemminkin ”tuotteistamishanke” tai ”mittarointiprojekti”, jolloin ongelman ratkaisusta muodostuu itse ongelma. Instrumentin käyttö on ongelma, johon päätöksenteon on löydettävä ratkaisu: kuka vastaa projektin toteutuksesta, millaiset resurssit projektille budjetoidaan ja miten määritellään projektin kesto? Tavoite-keinoasetelma on itse asiassa huomattavasti monitulkintaisempi kuin oppikirjamallit antavat ymmärtää.



Kuvio 1. Tuottavuusinstrumenttien käytön tasot julkisissa organisaatioissa

Tuottavuuden ohjauksen ongelma julkisissa palveluissa

Kunnat järjestävät ja tuottavat merkittävän osan kansalaisille tärkeistä julkisista peruspalveluista. Valtion rooli on kuitenkin oleellinen. Sen on arvioitava, miten toiminta vastaa tavoitteita, ja ohjattava valtion tuki oikeisiin kohteisiin. Tutkimuskirjallisuudessa esitellään laajasti onnistuneen ohjauksen kriteereitä. Näitä ovat esimerkiksi selkeät ja toteutettavat *tavoitteet*, mahdollisuus *mitata* toteutusta ja lopputulosta sekä riittävä *aika* toteutukselle (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006). Tarkasteltaessa julkisen vallan harjoittamaa ohjausta on myös eroteltava ohjauksen kohde, käytössä olevat keinot ja toisaalta itse ohjauksen ajatteluun vaikuttavat yhteiskunnalliset rakenteet. Ohjaukseen vaikuttaa korostuneesti tehokkuusajattelu, jota edustaa tuottavuuden parantumisen tavoite. Sen mukaan oikeanlaisella

tavoiteasetannalla on mahdollista sovittaa yhteen rajalliset resurssit ja niillä tavoiteltavat vaikutukset. Koska tuottavuusohjaus voidaan määritellä tavoitteiden asettamisena ja rahoituksen osoittamisena tavoitteiden saavuttamiseksi, on tärkeä miettiä, *mitä tavoitellaan, kuka ohjaa tavoitteita ja vastaavatko tuottavuustavoitteet toiminnan tarkoitusta*. On tärkeä tiedostaa tavoitteen, tuottavuuden ja vaikutavuuden keskinäiset suhteet.

Tuottavuusohjauksen kohde ja tavoitteet

Valtio-kuntasuhteen ohjauksessa on kysymys asemaan tai asiantuntemukseen perustuvasta oikeudesta, jossa ohjaaja (esimerkiksi ministeriö) yrittää vaikuttaa ohjattavaan (esimerkiksi kunta) (Jalonen 2007). Ohjauksella tarkoitetaan välitöntä ja välillistä vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi. Kuntaa ohjauksen kohteena täytyy kunnallisen itsehallinnon vuoksi katsoa myös itseohjautuvuuden näkökulmasta. Itseohjautuva organisaatio asettaa itse tavoitteensa, arvioi tavoitteiden toteutumista ja korjaa toimintaa tarvittaessa (Rekilä 2006). Kunnan talouden ohjaus on lähtökohtaisesti tulosohjausta, jossa valtuusto päättää toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä kohdentaa tavoitteiden edellyttämät resurssit. Tässä artikkelissa ohjaus ymmärretään erityisesti *tavoitteiden ulkopuolisena asettamisena* ja itseohjautuvuus *itse asetettuina tavoitteina*.

Kuka ohjaa ja ketä?

”Keskushallinnossa” (ohjaaja) ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, miten tuottavuusperusteista ohjausta tulisi toteuttaa. Toisaalta on tärkeä katsoa myös kuntaa (ohjattava) laajemmin; ohjataanko kuntaa ko-

konaisuutena, jolloin esimerkiksi valtuusto määrittää tavoitteet, vai sektorikohtaisesti? Sektoriajattelussa keskushallinto on kokoelma useita ohjaajia, esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla vaikuttavat niin sosiaali- ja terveysministeriö kuin vaikkapa THL. Yhtä lailla Suomen Kuntaliitto ohjaa kuntien toimintaa. Ohjauksen kohderyhminä esiintyvät niin käytännön ammattilainen, toimialan johto, luottamushenkilöt kuin yleishallinnollinen johto (Stenvall & Syväjärvi 2006). On siis tehtävä ero poliittisen ohjauksen ja ammatillisen ohjauksen välillä. Palvelurakenteet ja resurssien mitoitus (toimintaan suunnatut panokset) ovat poliittista johtamista, kun taas asiantuntijaohjeet määrittävät eri keinojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta (ammatillinen johtaminen) (Lehto 2005). Ministeriöiden sekä valtion ja kuntien välisessä peruspalveluohjelmamenettelyssä harjoitetaan yhteistyönä yhteistä kuntapolitiikkaa, jota käsitellään erikseen.

Pitäisikö ohjata tuottavuutta vai vaikuttavuutta?

Tiedetäänkö kuntien tuottavuudesta riittävästi, jotta ohjaus voisi ylipäättään kohdistua oikeisiin asioihin? Kuntasektorin osalta tietämisen kysymyksessä tukeudutaan Tilastokeskuksen ylläpitämään kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilastoon. Tuottavuustilastot osoittavat, että tuottavuus on laskenut kuntasektorilla käytännössä koko 2000-luvun ajan (Tilastokeskus 2010). Vaikka tuottavuuden kehityksen trendi näyttää laskevalta, on kuitenkin perusteltua kysyä, millaisesta tuottavuudesta se kertoo. Kunnallisten palvelujen tuotoksia mitataan suoritteina, vaikka *suoritteet* (esim. potilaskäynti) kertovat lähinnä sen, kuinka monta asiakasta on kulkenut palveluketjun läpi (Pakarinen 2009). Tuottavuuden kehittämisessä on tämän mukaisesti kyse siitä, kuinka toimintaan käytetyillä panoksilla saadaan aikaiseksi mahdollisimman suuri tuotos. Ohjaus rakentuu saman periaatteen varaan.

Potilaskäynnissä on huomioitava se, että vaikutus on terveyden-tilassa tapahtunut muutos, johon itse potilaskin osallistuu toipumisen kautta (Lillrank 2008). Eräässä vanhuspalveluihin kohdistetussa tutkimuksessa verrattiin laskettua tuottavuuslukua vaikuttavuuden huomioon ottavaan lukuun, ja vaikuttavuuden kanssa saatu tulos nostaisi tuottavuusarviota noin 0,5 % (Kangasharju, Mikkola, Mänttari, Tyni & Valta 2010). Mekaaninen tuottavuuden tarkastelu ei siten pysty huomioimaan riittävän kattavasti palvelutarpeen ja vaikuttavuuden näkökulmia. Verorahoitteisen toiminnan tarkoitus on joka tapauksessa vastata tarpeeseen, joka saattaa myös tarkoittaa tarpeen vähentämistä ennaltaehkäisevän toiminnan tuloksena (vrt. artikkelin tapausesimerkki 2). Toisaalta on ilmeistä, että myös näin määritellyssä perustehtävässä kunnat eroavat toisistaan. Jos kunta ei toimi ”tehokkuusrintamalla”, se ei onnistu perustehtävässään parhaalla mahdollisella tavalla.

Ohjauksen keinot ja tuottavuuden parantaminen

Valtion ohjaustavat voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen: säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. Rakenteellinen ohjaus ja erilaiset kannustejärjestelmät voidaan myös laskea omiksi keinoiksi. Kunnallisen itsehallinnon vuoksi kunnan pääasiallinen ohjaaja on kuitenkin kunta ”itse”. Ohjauksen näkökulmasta kunta eroaa valtion tulosityksikoista erityisesti itsehallintoon kuuluvan talousautonomiansa vuoksi.

Vuonna 1993 valtion rahoitus irrotettiin ohjauksesta, minkä jälkeen tuntuvasta resurssi- ja säädösohjauksesta on painopiste siirtynyt informaatio-ohjaukseen. Sitova ja ohjaussuhdetta yleisesti määrittävä kulttuuri rakentuu edelleen säädösohjaukselle. Säädösohjaukselle on tunnuksenomaista toiminnasta annetut ohjeet ja määräykset,

joiden puitteissa määritellään koko yhteiskunnan kattavia käskyjä ja kieltoja. Säädöksiin sisältyvien käskyjen ja kieltojen osalta on myös olennaista näiden *ehdollinen ja ehdoton sitovuusaste*, joihin voi sisältyä myös sanktioita. Sitovuusaste määrittelee ohjauksen ja itseohjautuvuuden rajapinnan; tulisiko kuntia ohjata toimimaan mahdollisimman yhdenmukaisesti (vrt. valtakunnalliset tuottavuustavoitteet) vai mahdollisimman joustavasti (vrt. paikallisiin tarpeisiin vastaaminen).

Resurssiohjaus puolestaan toteutetaan taloudellisin voimavaroin, mutta myös voimavaroja määrittävin säädöksin. Resurssiohjaus keskittyy valtionosuusjärjestelmään (noin viidennes kuntien tuloista; vaihtelee kunnittain), johon sisältyy verotulojen taseaus ja harkinnanvaraiset avustukset. Resurssiohjausta on kuitenkin myös erilaiset yhdistymistuet ja hankerahoitukset. Resurssien myöntämisen ja kohdentamisen idea onkin luoda kannuste toimia tietyllä tavalla tai vastaavasti rasite olla toimimatta. Toimintaidea mahdollistaa säädöksiä joustavamman dynamiikan, jos kaivattuihin tuloksiin ei päästä. Resurssien sitominen tuottavuustavoitteisiin on kuitenkin ongelmallista erityisesti mittauksen näkökulmasta. Mittaaminen ohjaa tavoitteen asetantaa, mutta kyetäänkö mittaamaan oikeita asioita? Tästä syystä esimerkiksi Rekilä (2006) korostaa yliopistoja koskevassa tutkimuksessaan, että valtio voi antaa tilaa itseohjautuvuudelle resurssiohjausta väljentämällä.

Informaatio-ohjauksessa ohjattavan harkintavalta eli itseohjautuvuuden laajuus on suurin. Informaatio-ohjauksen keskiö on tiedon välittämisessä, jolla pyritään eri tavoin luomaan positiivisia tai negatiivisia impulsseja. Keinoja ovat muun muassa vetoaminen, suostuttelu ja neuvottelu, joiden kaikkien päämäärä on saada ohjauksen kohde hyväksymään esitetty asia. Stenvall ja Syväjärvi (2006) näkevät, että kaikki ohjaus kytkeytyy tavalla tai toisella informaatioon, koska myös säädökset ja resurssit viestivät tietoa siitä, mitä pidetään tärkeänä. Informaatio-ohjauksen rajoitteissa on myös

huomioitava, että ilman informaatioon yhdistettyä porkkanaa tai keppiä voi ohjaajan ja ohjattavan olla vaikea löytää yhteistä näkemystä tavoitteista. (Bemelmans-Videc, Rist & Evert 1998.)

Paras-hanke (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007) on eräs esimerkki valtion pyrkimyksestä ohjata kuntia tuottavuusperusteisesti. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keskeisenä tavoitteena on kuntapalvelujen tuottavuuden parantaminen hyödyntäen suuruuden ekonomian ajattelutapaa (vrt. artikkelin tapausesimerkki 1). Ohjauksen keinojen mielessä hankkeessa yhdistyvät suhteellisen sitova säädösohjaus (puitelaki) ja rakenteellinen ohjaus (kuntaliitokset), mikä sisältää myös toiminnallisia kannusteita (yhdistymistuet). Tavoiteltavat muutokset ja keinot on määritelty tuottavuutta parantaviksi toimenpiteiksi, joilla pyritään tarjoamaan parempaa laatua tai muutosympäristöön paremmin soveltuvia palveluita (Vakkuri ym. 2010). Pakarisen (2009) mielestä kuntien tuottavuusohjaukseen tulisi kehittää perinteisen säädös- ja informaatio-ohjauksen rinnalle tai tilalle ns. relationaalista hallintaa, joka korostaa neuvottelua ja paikallisista asiakastarpeista lähtevää ohjausta. Laajasti ymmärrettynä tämän kaltaista ohjausta edustaa lakisääteisen neuvottelumenettelyn mukaisesti kuntasektoria monipuolisesti käsittelevä peruspalveluohjelmamenettely.

Peruspalveluohjelma tuottavuusohjauksen keinona

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan osana valtion talousarvion valmistelua sekä osana valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä laadittavaa peruspalveluohjelmaa ja peruspalvelubudjettia, joissa kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, kuntaryhmittäin ja osana julkistaloutta. Peruspalveluohjelmalla tarkoitetaan sekä ministeriöiden välistä että valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä, jossa arvioidaan kuntien tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi. Peruspalvelu-

budjettitarkastelussa käsitellään puolestaan laajasti kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä sekä valtion vaikutusta kuntatalouteen talousarviovuonna. Kyseinen budjetti laaditaan peruspalveluohjelman pohjalta. (Laki kuntalain muuttamisesta 1375/2007.)

Peruspalveluohjelman tarkoitus on tarkastella kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Tarkoitus on myös kartoittaa kuntien toimintatapojen tehokkuutta sekä tarvetta rakenteellisiin muutoksiin. Ohjelma on siten keskeinen ja monipuolinen väline pyrkimyksessä ohjata kuntien tuottavuutta. Se on samalla myös neuvottelumenettelyä toteuttava väline, jonka osapuolilla (valtio, kunnat ja Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta [Kuthanek]) on oma roolinsa ohjauksessa. Ohjelman taustalla käytetään kuntatalouden kehitysarviota, jonka laatii kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan talousjaston laskentaryhmä. Kehitysarvio on tärkeä osa peruspalveluohjelmaa, mutta se asettaa samalla Kuthanekin roolin lähinnä valtion ja kuntien väliseksi neuvonantajaksi. Kuntasektoria menettelyssä edustaa Suomen Kuntaliitto. Kuntaliitto toimii maamme kuntien ja kaupunkien puolestapuhujana, jonka tavoitteena on tuoda kuntien näkemys ohjelman päätöksentekoon. Ohjelman valmistelee valtiovarainministerin johtama ministeriryhmä, jossa Kuntaliiton edustajat on määritelty pysyviksi asiantuntijoiksi. Päätöksenteko ja siten todellinen neuvottelu tapahtuu ministeriryhmässä, jolloin Kuntaliitto on kirjaimellisesti asiantuntijan asemassa. (Mänttari 2012.)

Peruspalveluohjelmamenettelyllä sinänsä on prosessissa lakisääteinen rooli, mutta osapuolilla on selkeä toimivallan ongelma. Kuntien itsehallinnon vuoksi edes kuntien keskusjärjestöllä ei ole valtuutta solmia kuntia sitovia sopimuksia (vrt. esimerkiksi sitovat tavoitteet). Toisaalta myös ministeriryhmän valta on rajallinen suhteessa eduskuntaan ja on huomattava, että menettely ei edellytä yksimielisyyttä osapuolten kesken. Rakenteellisesti peruspalveluohjelmamenettely edustaa siten valtiokeskeistä menettelyä, jossa kunti-

en vaikutus riippuu paljolti Kuntaliiton asiantuntijuudelle annetusta painoarvosta (Mänttari 2012). Tuottavuusohjauksen edellytyksiä on rakennettu ohjelman puitteissa, ja tuottavuuden merkitys kaikessa kuntataloutta koskevassa dokumentaatiossa on kasvanut merkittävästi. Konkreettisia työkaluja ohjaukseen on kehitetty ohjelman johdannaisena syntyneessä valtion ja 20 suurimman kaupungin yhteisen tuottavuusohjelman kärkihankkeissa (Valtiovarainministeriö 2009).

Kärkihankkeet tuottavuuden parantamisen symboleina

Kahdenkymmenen suurimman kunnan ja valtion yhteinen tuottavuusohjelmatyö alkoi Vanhasen II hallituksen päätöksellä vuonna 2009 (Valtiovarainministeriö 2009; vrt. 2010c). Työ on jatkunut täsmennetyssä muodossa myös Kataisen hallituksen aikana (Valtiovarainministeriö 2012a). Ohjelmatyön keskeinen tavoite on parantaa kuntien järjestämien palvelujen tuottavuutta. Tuottavuustyön tekeminen ”ruohonjuuritasolla” tukee paikallisen tietämisen merkitystä. Paikallinen lähtökohta voi vähentää tietämisen ja tekemisen kuilua (vrt. Pfeffer & Sutton 2000). Tuottavuustyön kärkihankkeiden lähtökohtana onkin lisätä toiminnan edellyttämää tietoa, ja osa-alueiden kirjo on hyvin laaja. Osa-alueita ovat muun muassa:

- 1) henkilöstö, osaaminen ja työhyvinvointi
- 2) palvelujärjestelmä, prosessit ja sähköiset palvelut
- 3) palveluverkko ja toimitilat
- 4) organisaatio ja rakenteet
- 5) johtamisjärjestelmä
- 6) tuottavuusmittareiden kehittäminen, tutkimus, kehitys ja innovaatiot.

Ohjelman yksityiskohtaisissa tavoitteissa korostuu mittaaminen: tarkoitus on vakiinnuttaa tuottavuuden käsitteistö ja luokittelu sekä yhdenmukaistaa mittaustavat. Mittaristot on myös tarkoitus sisällyttää kuntien johtamisjärjestelmiin, joten kehittäminen tukee johtamisen ja ohjauksen näkökulmia. Tällä pyritään myös parantamaan palvelutuotannon välistä vertailtavuutta ja avoimuutta. Valtion toimenpiteinä mainitaan myös valtio-kunta -suhteen talousohjauksen kehittäminen kuntien taloudellista itsehallintoa korostavaan suuntaan. Tuottavuutta parantavat toimenpideohjelmat vaativat luonnollisesti resursseja, mikä on suunnitelmassa huomioitu niin, että resursseja kohdistetaan tehokkuuden näkökulmasta tuottavuutta konkreettisesti parantaviin hankkeisiin. (Valtiovarainministeriö 2009.) Ohjelmatyössä on kehitetty myös kuntien tuottavuuden ja tuloksellisuuden valtakunnallisia tuottavuustavoitteita ja keinoja tuottavuuden parantamiseksi (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b).

Tapausesimerkki I.

Suuruuden ekonomia kuntapalvelujen tehostamisessa

Julkis- ja hyvinvointipalvelujen tuottavuusongelman ratkaisussa kunnat ovat keskeisessä roolissa. Ajankohtaisessa poliittisessa kehittämiskeskustelussa ratkaisua haetaan ”leveämmistä hartioista”, suuruuden ekonomian ajattelutavasta, joka viittaa lisääntyvien skaalatuottojen ja mittakaavaetujen hyödyntämisen ajatukseen. Tämän mukaan kuntakokoa kasvattamalla on mahdollista parantaa kuntapalvelujen tuottavuutta sekä siis lopulta edistää kuntien selviytymistä niille määritellyistä ja niiden omaksumista tehtävistä. Tämä on eräs keskeinen lähtökohta niin Paras-hankkeessa (vrt. laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007) kuin sen jälkeisessä ”uudessa” kuntauudistuksessa (Valtiovarainministeriö 2012b).

Paras-hankkeen puitelaki esittää uudenlaista kunta- ja palvelurakennetta, jonka keinoja ovat kuntaliitokset, kuntien välinen yhteistyö (kuntayhtymät ja kuntien välinen muunlainen yhteistyö) sekä uudenlaiset toimintatavat. Parhaillaan käynnissä oleva kuntauudistus painottaa ensisijaisesti liitoksia kuntatuottavuuden parantamisen instrumenttina. Historiallisesti ajatellen kuntarakenne on muuttumassa merkittävästi (ks. taulukko 1).

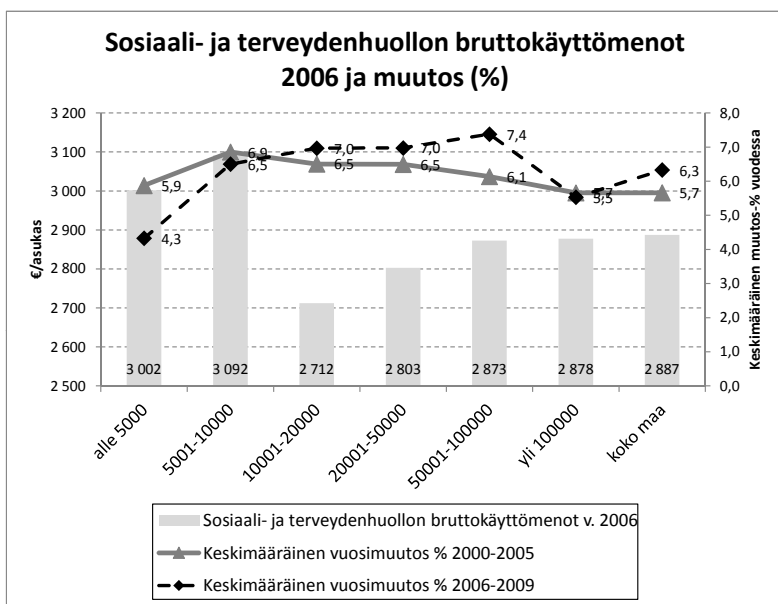
Taulukko 1. Toteutuneet ja tulevat kuntaliitokset vuosina 2005–2013 (Kun-
nat.net 2012)

Vuosi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kuntaliitosten lukumäärä	10	1	14	1	32	4	6	0	11
Kuntien lukumäärä	432	431	416	415	348	342	336	336	320

Onko kuntakoon kasvattaminen tutkimuksellisesti perusteltua?

Tutkimuksessa on pitkään pohdittu mahdollisuutta luoda optimaalisen yksikkökoon teoria kuntaorganisaatioiden tarpeisiin. Laajan tutkimusperinteen eräs havainto on se, että suoraa yhteyttä kuntakoon ja palvelutuotannon tehokkuuden välille ei voida määrittää, erityisesti kun kuntakokoa mitataan asukasmäärällä. Päinvastoin voidaan löytää perusteita sille, että kunta on liian pieni mutta myös liian suuri toimiakseen tehokkaasti. ”Optimaalisen” kuntakoon sijaan esimerkiksi Capello ja Camagni (2000) puhuvatkin ”tehokkaan” kuntakoon käsitteestä. Syitä on kolme. Yhden universaalin tuotantofunktion käyttö on kuntaorganisaatioiden analyysissa huomattavan rajoittavaa, koska kuntien tuotantofunktioiden sisällölliset ominais-

piirteet eroavat toisistaan merkittävästi. On tärkeä ymmärtää, mitä kunnat konkreettisesti tekevät ja miksi optimaalinen koko voi erota erilaisissa ympäristöissä. Lisäksi kunnat toimivat erityisissä paikallistalouden olosuhteissa ja osana laajempaa kuntien välistä toimintaympäristöä. Optimaalisen kuntakoon oletamus voi erota näiden olosuhteiden mukaisesti. Kolmanneksi kunta ei ole vain palveluja järjestävä organisaatio, vaan myös ulkoisia vaikutuksia synnyttävä paikallisyhteisö. Se on kansalaisten, yritysten ja organisaatioiden toiminnallinen ja maantieteellinen konteksti. Näin määritelty kunnan säteilyvaikutus on vaikea sisällyttää optimaalisen yksikkökoon malleihin. Jos oletetaan optimaalisen kuntakoon mahdollisuus, samalla oletetaan, että kuntien seutuun ja alueeseen synnyttämät ulkoisvaikutukset ovat samankaltaisia ja yhdenmukaisia. Tämä ei ole välttämättä kovin realistista.



Kuvio 2. Sosiaali- ja terveystoimen käyttöménojen kehitys vuosina 2000–2008 erikokoisissa kunnissa (Vakkuri ym. 2010)

Tutkimusten mukaan näyttäisi olevan niin, että hyvin suuret ja hyvin pienet kunnat hoitavat palvelut muita kuntaluokkia korkeammin kustannuksin (vrt. kuvio 2). Tämä pätee erityisesti peruskoulutukseen, lukiokoulutukseen ja päivähoitoon, jossain määrin myös vanhushuoltoon ja perusterveydenhuoltoon. Suuren koon haitat voivat liittyä sekä itse kaupungin organisaatiotalouden sisäisiin tehottomuusvaikutuksiin että kaupunkikoon kasvuun liittyviin sosiaalisiin vaikutuksiin, esimerkiksi sosiaalisten ongelmien kasautumisen ilmiöön. Kuntien tehokkuutta voidaan siis parantaa kasvattamalla yksikkökokoja tiettyyn rajaan asti, mutta tämän jälkeen kustannuksilla on taipumus nousta uudelleen (vrt. Holzer, Fry, Charbonneau, van Ryzin, Wang & Burnash 2009). Yksi keskeinen suuruuden ekonomian argumentti voi olla siis monitulkintaisempi kuin ajatellaan.

Kuntakokoja analysoidaan useimmiten väestöpohjan näkökulmasta. Samalla kun asukasmäärä voi olla universaali tapa mitata kunnan kokoa esimerkiksi eri maissa, se voi jättää huomioimatta suomalaiselle järjestelmälle oleellisen erityispiirteen, suhteellisesti pienen asukastiheyden. Voivatko kuntien väestöpohjaiset oletukset itse asiassa rajoittaa tehokasta palvelutuotantoa lisäämällä paineita pirstaleiseen toimipisteiden verkkoon joillakin alueilla? Kuntaliitosten vaikutuksia on tästä syystä tarkasteltava suhteessa kuntaorganisaatioiden ja -konsernin toimintayksiköiden ohjaamiseen ja johtamiseen, mutta myös seudun paikallisyhteisön ja -talouden dynamiikkaan. Kaikki hyödyt eivät koske vain kuntien palvelutoiminnan järjestämisen ja organisoinnin kysymyksiä vaan myös seudun ja alueen vetovoimaisuutta, elinkeinopolitiikan suunnittelua ja maankäyttöä.

Mistä suuruuden ekonomian tuottavuushyödyt sitten lopulta syntyvät? Ei niinkään kuntien väestömäärään pohjautuvan koon kasvattamisesta vaan kustannusrakenteisiin vaikuttavan toimipiste- ja palveluverkon optimaalisesta organisoinnista. Kuntien koon kasvattaminen ja ”kuntien oikea lukumäärä” saa laajaa huomiota,

kun taas paljoakaan ei tarkastella palveluverkkojen ja toimipisteiden koon muuttamisen tuottavuusvaikutuksia. Suuri osa kuntapalveluiden kustannuksista syntyy palveluverkossa: kouluverkoissa, terveysasemilla ja palvelupisteissä. Kuntaliitoksissa ei automaattisesti tavoiteta mahdollisia mittakaavaetuja, ellei kustannusrakenteisiin puututa. Toisaalta, kuntien lähtökohdat tuottavuuden parantamisessa ja suuruuden ekonomian hyödyntämisessä ovat hyvin erilaiset. Millaisiin kuntiin suuruuden ekonomialla tulisi pyrkiä vaikuttamaan: sellaisiin, joissa tehostamisen tarvetta on suhteellisesti ottaen enemmän vai niihin, joissa tilanne on jo lähtökohtaisesti parempi? Esimerkiksi Paras-hanke on osoittanut, että tuottavuuden parantaminen on tarpeellista ja mahdollista kaikissa Suomen kunnissa, mutta tuottavuusparannusten mahdollisuudet ovat suhteellisesti ottaen suurempia taloudellisuudeltaan heikommien toimivissa kunnissa (Vakkuri ym. 2010).

Kaikki kunnat eivät varmaankaan ole liian pieniä. Ideaalitalanteessa erilaisia tehtäviä varten olisi itse asiassa olemassa erilaisia ”kuntakokoja”. Näin siksi, että koko on tehokas suhteessa juuri siihen palvelutehtävään, jota kunta kulloinkin toteuttaa. Tämä voi johtua palvelutehtävien erilaisesta pääoma- ja työvoimaintensiivisyydestä. Kun pääomaintensiivisen palvelutuotannon alueella yksikkökoon kasvattaminen voi auttaa hyödyntämään mittakaavaetuja, työvoimavaltaisessa asiantuntijaorganisaatiossa koon kasvattaminen voi aiheuttaa lähinnä uudenlaisia johtamisen, hallinnan ja koordinaation ongelmia. Lopullinen kuntakoko on siis eräänlainen kompromissi, joka on määritelty huomioiden erilaiset palvelutehtävät ja -alueet.

Paikallistalouden, kuntien taloudellisen elinvoimaisuuden, näkökulmasta kuntaliitoksilla ja yhteistoiminnan menettelyillä on erilainen merkitys. Kuntaliitoksilla suurennetaan sekä kuntaorganisaation että kunnan alueen, paikallistalouden, kokoa ja päätöksenteon järjestelmää. Yhteistoimintakuntien (tai ”yksin” jatkavien kuntien) paikallistaloutta koskeva päätöksenteko jatkuu entisellään. Kaupunkiseutukuntien pyrkimykset kohdistuvat nimenomaan pai-

kallistalouden toimivuuden parantamiseen mutta kuitenkin niin, että kaupunkiseudun kunnat toimivat itsenäisesti. Näillä vaihtoehdoilla voidaan olettaa olevan erilainen merkitys paikallistalouden kehitykselle ja elinvoimaisen kunnan syntymiselle. Suurempi kunta voi harjoittaa laaja-alaisempaa elinkeinopolitiikkaa ja ottaa myös suurempia riskejä. Se voi myös tehdä tarkoituksenmukaisempia maankäytön ratkaisuja ja liikennejärjestelyjä. Paikallistalouden mahdolliset mittakaavahyödyt syntyvät kuntaliitoksissa mutta eivät helposti yhteistoiminta-alueilla, jotka liittyvät lähinnä sosiaali- ja terveyspalveluihin, eivät esimerkiksi kaavoitukseen tai asunto- ja elinkeinopolitiikkaan. Toisaalta suuruuden ekonomia luo mahdollisuuden ylläpitää helpommin talouden tasapainoa ja hallita kustannuskehitykseen liittyviä riskejä. Esimerkiksi makrotalouden suhdannevaihtelujen ja yksittäisten yritysten sijoittumispäätösten vaikutukset kuntatalouteen ovat helpommin hallittavissa suuremmassa kunnassa.

Taulukko 2. Suuruuden ekonominen soveltaminen tietämisen ja tekemisen ongelmoina

<p>Mihin tuottavuuden parantaminen perustuu? (tietäminen)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tuottavuuden parantamiseen pyritään kasvattamalla yksikkökokoja. – Hyödyt voivat syntyä niin skaala- kuin yhdistelmäeduista, ts. sekä keskimääräisten yksikkökustannusten alenemisesta että palvelujen yhteistuotannon aiheuttamista laatu- ja vaikuttavuushyödyistä. – Keskeinen kysymys on se, mistä ”yksiköstä” tällöin puhutaan; ajankohtaisessa kuntien tuottavuuskeskustelussa kuntakoon kasvattamisen periaatteella viitataan yleensä väestöpohjaolettamukseen. 	<p>Mitä tuottavuuden parantaminen edellyttää? Miksi se onnistuu, miksi se voi epäonnistua? (tekeminen)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Yksikön koko ei ole lähtökohtaisesti liian suuri, eikä kokoa kasvateta liian suureksi. – Koon kasvattaminen vaikuttaa toiminnan tosiasiallisiin kustannusrakenteisiin. – Kuntien paikallistalouden ja organisaatiotalouden hyödyt kyetään tasapainottamaan; koon kasvattamisen hyödyt voivat syntyä enemmänkin vaikutuksista paikallistalouden elinvoimaisuuteen kuin palvelutuotannon tehostumisesta. – Yksikkökoon kasvattamisen hyödyt kyetään tasapainottamaan vaikuttavuudelle (allokatiiviselle tehokkuudelle), laadulle ja kansalaisten osallistumiselle mahdollisesti aiheutuvien haittojen kanssa.
---	---

Tapausesimerkki 2.

Matalan kynnyksen terveystieteiden julkis palvelujen tehostamisessa

Matala kynnyksen ja asiakasorientaatio julkisissa palveluissa

Asiakkuus ja asiakaslähtöisyys ovat nousseet kunnissa huomion kohteiksi. Tämä on merkinnyt sitä, että palveluja sovitetaan entistä enemmän asiakkaan tarpeiden ja vaatimusten mukaisiksi (ks. Raitakarin ym. artikkeli tässä teoksessa). Sosiaali- ja terveyspalveluissa

asiakasajattelu luo monia mahdollisuuksia. Jos halutaan toimia asiakaslähtöisesti, täytyy vahvistaa asiakkaiden erilaiset tarpeet huomioivia rakenteita. Palvelujen järjestämisessä on silloin huomioitava muun muassa palvelun sijainti, palveluketju ja aukioloaika. (STM 2010, 31.)

Matalan kynnyksen konseptissa asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehostaminen ovat keskeisiä vaikuttimia. Yhtenä varhaisena esimerkkinä oli terveyssisartoiminta, joka syntyi Suomessa 1920-luvulla uusimuotoisen, ehkäisevän sairaanhoitajatyön tarpeesta. Terveysisaret olivat kenttätönteekijöitä, jotka kiersivät kodeissa, neuvoloissa ja kouluissa neuvomassa ja valistamassa (Huhtela 2009). Myöhemmin samaa matalan kynnyksen ideaa on toteutettu mm. *terveyspalveluauto*-konseptilla, jossa terveyspalvelut viedään maaseudulle ja haja-asutusalueille helpottamaan palveluun pääsyä. Toinen esimerkki on Kotkassa keskussairaalan ympäristöön suunnitteilla oleva *hyvinvointipuisto*, jonne terveydenhuolto voitaisiin keskittää.

Tämän luvun tapausesimerkkinä tarkastellaan matalan kynnyksen idealla toimivia terveyskioskihankkeita tuottavuuden parantamisen instrumentteina. Voiko matalan kynnyksen konsepti tehostaa julkispalveluja? Millä edellytyksillä näin voisi tapahtua, ja mitä esteitä onnistumiseen liittyy?

Terveyskioskikokeilut ja terveyspalvelujen kustannustehokkuus

Mikä on terveyskioski?

Terveyskioskit (*retail clinic, convenient care clinic, walk-in clinic*) tarjoavat hoitajatasoisia matalan kynnyksen terveydenhuollon palveluja ilman ajanvarausta ihmisten päivittäisessä asiointiympäristössä, kuten kauppakeskuksessa. Tyypillisiä palveluita ovat pienten

toimenpiteiden hoitaminen, erilaiset mittaukset ja rokotukset sekä neuvonta ja ohjaus.

Idea terveystaluiden tarjoamisesta kauppakeskustaluidessa on lähtöisin Yhdysvalloista, missä ensimmäinen terveystalio avattiin vuonna 2000. Terveystaluiden määrä on lisäntynyt viime vuosina voimakkaasti, ja nykyään Yhdysvalloissa on jo yli 1 200 terveystalio. Kysynnän ja nopean suosion kasvua on selitetty asiakkaiden tarpeilla ja asiointikynnyksen madaltumisella. (Tu & Cohen 2008.) Toisaalta terveystalioja kohtaan on esitetty myös kritiikkiä ja terveystaluiden määrän nopea lisäntyminen on hidastunut. Joitakin toimijoita on myös poistunut markkinoilta, ja terveystalioja on lopetettu. (Rudavsky & Mehrotra 2010; Keckley, Underwood & Gandhi 2009.) Toisaalta esimerkiksi Iso-Britanniassa hoitajavetoiset terveystaluiden pisteen ovat laajentuneet merkittävästi NHS (National Health Service) -järjestelmän viitekehysessä.

Suomessa ensimmäiset terveystalio perustettiin Ylöjärvelle kauppakeskus Elooon kesäkuussa 2009 ja Lahteen kauppakeskus Trioon maaliskuussa 2010. Tämän jälkeen samanlaisia kokeiluja on käynnistetty muissakin kunnissa. Ylöjärven ja Lahden terveystalio perustettiin osana Sitran kuntaohjelman kaksivuotisia kokeilu- ja tutkimushankkeita, joissa olivat mukana kaupungit ja Tampereen yliopisto (ks. Kork ym. 2011; Kork ym. 2012).

Terveystalio ovat Suomessa kiinnostava innovaatio siitä syystä, että ne toimivat kauppakeskustaluidessa lähellä asiakasvirtoja eivätkä esimerkiksi kunnan terveystaliossa. Terveystalio ovat osa julkista perusterveystaluidenhuoltoa, ja ne tarjoavat palveluja kaikille kotikunnasta riippumatta. Ne ovat auki myös iltaisin ja viikonloppuisin, sillä asiakkaille halutaan tarjota pääsy terveystaluiden palvelujen piiriin terveystaluiden aukioloaikoja laajemmin. Tämänkaltaisella toiminnalla on mahdollista vaikuttaa positiivisesti myös perusterveystaluidenhuollon imagoon.

Kokemukset Ylöjärven ja Lahden terveyskioskeista

Lahden ja Ylöjärven kokeiluissa matalan kynnyksen ajatus on toiminut lähtökohtaisesti suhteellisen hyvin. Asiakastyytyväisyys on ollut korkea, ja kävijämäärät ovat ylittäneet odotukset. Joiltakin asiakkailta on löydetty käyntien yhteydessä piileviä sairauksia, ja heitä on ohjattu jatkohoitoon korkeiden verenpainelukemien tai kolesterolin ja verensokeriarvojen vuoksi. Tämä on osa terveyskioskien terveyttä edistävää työtä, jolla pyritään tuottavuuteen ja erityisesti vaikuttavuuteen. Terveyskioskissa asioinnin matala kynnyks voi edistää löydöksiin puuttumista ajoissa. Joidenkin asiakkaiden kohdalla korkea verenpaine tai muu patologinen löydös olisi voinut jäädä huomaamatta ja hoitamatta, jos terveyskioskia ei olisi ollut. (Kivimäki ym. 2010.)

Terveyskioskista on saatu suuntaa-antavia kokemuksia tuottavuuden parantamiseen johtavasta kehityssuunnasta; Ylöjärvellä potilasvirrat ovat ohjautuneet uudelleen pääterveysasemalta terveyskioskiin tietyillä kevyiden toimenpiteiden ja mittausten alueilla (Kork ym. 2011) ja Lahdessa päivystyksen sairaanhoitajakäynnit ovat vähentyneet (Kork ym. 2012). Tämänkaltaisen kehitys voi johtaa siihen, että terveysasemilla voitaisiin keskittyä rutiiniluonteisten toimenpiteiden sijaan ns. vaikeampiin toimenpiteisiin, jolloin asiakasvirtojen uudelleenorganisointi voisi parantaa tuottavuutta.

Terveyskioskikonseptin menestymiseen vaikuttaa se, kuinka terveyskioski asemoituu kunnan muun palvelujärjestelmän osaksi. Mikä on terveyskioskin paikka osana palveluketjua, ja miten terveyskioski vaikuttaa terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuteen? Tässä on huomioitava kaupunkien omat painotukset ja valinnat. Toinen kysymys on, mitä asiakasryhmiä terveyskioskilla halutaan tavoittaa ja minkälaiseen palvelutarpeeseen terveyskioskin halutaan vastaavan. Tutkimusten mukaan suurin asiakasryhmä on ollut yli 60-vuotiaat naiset. Onko tavoitteena se, että iäkkäät asiakkaat siirtyvät terveyskeskuksesta terveyskioskiin? Minkälaisen käyntisyi-

den pohjalta tällainen siirtymä olisi perusteltavissa, ja voitaisiinko sillä parantaa tuottavuutta? Toisaalta kokemusta on myös siitä, että palvelukysyntää on mahdollista ohjata terveystietokioskien fyysisellä sijainnilla, palveluvalikoimalla sekä markkinoinnilla. Kyse on siitä, mitä kunta haluaa terveystietokoskikonseptilla tehdä.

Terveystietokoskit tuottavuusinstrumenttina

Liian pitkät jonotusajat, hankala tavoitettavuus ja ajanvaraus nostetaan usein julkisen terveydenhuollon toimivuuden ongelmiksi. Ongelmana nähdään myös terveyskeskuskäyntien rakenne ja tarpeellisuus. Näitä ongelmia pyritään ratkaisemaan terveystietokoskien avulla.

Terveystietokoskien toimintalogiikan mukaan palvelut pystytään tuottamaan alhaisin kustannuksin, koska palveluvalikoima on suppea, ajanvarausta ei tarvita ja palvelu toteutetaan ilman lääkäreitä. Nämä tekijät vaikuttavat siihen, että terveystietokoskin välittömät kustannukset ovat alhaiset.

Terveystietokoskien mahdollisuudet vaikuttaa tuottavuuden parantamiseen riippuvat osittain siitä, onnistutaanko terveystietokoskien strategisten painopisteiden valinnoissa. Olennaista on terveystietokoskin asema kaupungin terveyspalvelujärjestelmän strategisessa kokonaisuudessa. Terveystietokoskeja voidaan käyttää terveyttä edistävässä merkityksessä painottuen sairauksien ennaltaehkäisyyn, tai terveystietokoskin toiminnassa voidaan keskittyä pienimuotoisten hoitotoimenpiteiden tarjoamiseen. On siis päätettävä, halutaanko terveystietokoskien olevan rutiiniluonteinen hoitotoimenpiteiden palvelupiste, joka (oletettavasti) vähentää palvelukysyntää terveyskeskuksesta vai halutaanko terveystietokoskin parantavan vaikuttavuutta terveyttä edistävän toimintatavan kautta.

Terveystietokoskien toimiessa rutiininomaisten toimenpiteiden palvelupisteinä tuottavuuden parantamisen logiikkana olisi tervey-

denhuollon resurssien uudelleenallokointi porrastamalla kevyempiä palveluja terveyskeskuksesta terveyskioskiin. Tällöin terveyskioskissa voitaisiin tarjota apu pieniin vaivoihin terveyskeskuksia tehokkaammin. Terveysasemilla olisi mahdollista keskittyä vaikeampiin toimenpiteisiin ja ”ydinkompetenssiin”, kun asiakasvirtoja voitaisiin ohjata pois ruuhkaisista terveyskeskuksista. Tämä kuitenkin vaatii ydinkompetenssin tunnistamista ja kehittämistä sekä onnistumista asiakaskysynnän uudelleenohjaamisessa. Tässä merkityksessä toiminnan kehittymiseen vaikuttaa myös se, miten muut sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat näkevät terveyskioskin. Terveyskioski voi olla uudenaikaisena palvelumuotona myös institutionaalinen ”uhka” muille toimijoille.

Terveyskioskien tarjoama matala kynnys saattaa lisätä palvelujen käyttöä, kun palveluun pääsy on erityisen helppoa, ja siten myös kustannukset saattavat kasvaa. Tutkimusten mukaan osa asiakkaista käyttää terveyskioskia säännöllisesti. Terveyskioskin palvelukysynnän rakenteen kannalta onkin olennaista selvittää pitkällä aikavälillä, ohjautuuko terveyskeskuksesta pois haluttuja asiakasvirtoja vai luoko terveyskioski itse asiassa uutta kysyntää. Jos palvelukysyntä kasvaa, se voi aiheuttaa ongelmia varsinkin pitkän aikavälin kustannushityksen hallinnalle ja tuottavuuden parantamiselle.

Terveyskioskin toiminnan painopisteen suuntaaminen terveyttä edistävään toimintaan edellyttää enemmän henkilöstöresursseja kuin toiminnan painottuminen sairauksien hoitoon. Terveyttä edistävä ja ennaltaehkäisevä toiminta tarkoittaa käytännössä ihmisten ohjaamista, tukemista ja kannustamista elämäntapamuutoksiin. Tässä mielessä tuottavuusinstrumenttien käyttötavoilla voi olla erilainen vaikutus lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Vaikuttavuuden kannalta olisi merkittävää, että terveyskioskeissa tavoitettaisiin myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät muuten hakeutuisi hoidettaviksi. Terveyskioskin matalan kynnyksen avulla olisi siis mahdollista tavoittaa sellaisia riskipotilaita ja -ryhmiä, jotka eivät hakeudu terveydenhuollon piiriin, vaikka syytä olisi. Stählin

ja Rimpelän (2010, 3) mukaan terveyden edistäminen on investointia tulevaisuuteen; terveempään työvoimaan ja hyvinvoivaan väestöön. Pitkällä aikavälillä sairauksien varhainen toteaminen ja terveystietokioskien terveyttä edistävä työ voivat vähentää perusterveydenhuollon sairaanhoidon pitkän aikavälin kustannuksia, sillä oikein kohdennetut, ennaltaehkäisevät palvelut ja oikea-aikainen tuki ovat edullisempia kuin raskas korjaava hoito. Kun vahvistetaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sekä huolehditaan toiminnan tehokkaasta toteutumisesta uudistuvissa rakenteissa, voidaan pitkällä aikavälillä parantaa väestön terveyttä ja hyvinvointia, vähentää palvelujen tarvetta ja estää kustannusten kasvu yli käytettävissä olevien voimavarojen. (STM 2010, 32.) Tuottavuuden parantumiselle on siis olemassa sekä edellytyksiä että esteitä (ks. taulukko 3).

Taulukko 3. Matalan kynnyksen konseptilla toimiva terveystietokioski: tietämisen ja tekemisen näkökulmat

<p>Mihin tuottavuuden parantaminen perustuu? (tietäminen)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rutiininomaisten toimenpiteiden keskittäminen yhteen paikkaan mahdollistaa sen, että muissa palvelujärjestelmän osissa voidaan keskittyä vaativampiin toimenpiteisiin (<i>ydinkompetenssin</i> oletamus). – Terveyttä edistävän toiminnan palvelupisteenä terveystietokioski pyrkii <i>varhaisen tunnistamisen</i> periaatteeseen, mikä voi säästää mahdollisissa pitkän aikavälin kustannuksissa ja parantaa potilaiden elämänlaatua. 	<p>Mitä tuottavuuden parantaminen edellyttää? Miksi se onnistuu, miksi se voi epäonnistua? (tekeminen)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Terveystietokioski rakentuu kiinteäksi osaksi kunnan perusterveydenhuollon toimintaa; hyödyt voivat syntyä vain resurssien todellisesta uudelleen kohdentamisesta. – Terveystietokioskin toiminnan strateginen painopiste täydentää kunnan palveluprofiilia. – Toiminnan resurssit mitoitetaan oikein suhteessa hallittavissa olevaan palvelukysyntään, jotta lisäkysynnän aiheuttamat kustannukset eivät ylittäisi hyötyjä, kuten asiakastyytyväisyyttä palveluun pääsyn parantuuessa.
--	---

Päätelmät

Tämä artikkeli on tarkastellut julkisten palvelujen tuottavuutta tietämisen ja tekemisen ongelmina; kysymyksinä, mistä tiedetään, miten käsitteellistetään ja mitataan tehokas julkisten palvelujen toteuttamisen tapa (tietäminen) sekä miten voidaan tutkimuksellisesti tarkastella tapoja, joilla julkiset organisaatiot, toimintapolitiikat ja päätöksentekijät pyrkivät toimimaan heille luodun tehokkuusmallin mukaisesti (tekeminen). Tieteellisen tutkimuksen kannalta on tärkeää ymmärtää itse tuottavuuskäsitteitä ja -instrumentteja sekä niiden käyttöä ja käytön vaikutuksia julkisten palvelujen toimivuuteen. Tieto tuottavuudesta rakentuu eri tieteenaloilta ja erilaisista näkökulmista luotujen käsitejärjestelmien perusteella. Tuottavuuskäsite ei ole itsessään yksiselitteinen vaan monella tavalla ristiriitainen. Se voidaan nähdä pyrkimyksenä luoda julkisten palvelujen rationaalisuuden kaiken teoria, sateenvarjokäsite, niin kuin myös osana laajempaa vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen tähtäävää julkisten palvelujen järjestelmää. Tämä käsitteellinen jännite näyttäytyy tieteellisen tutkimuksen moninaisissa tavoissa jäsentää tuottavuusajattelua.

Tuottavuusajattelun moninaisuus näkyy myös ajankohtaisten tuottavuusohjelmien ja -politiikkojen sisällöissä. Tämä aiheuttaa ongelmia tuottavuuden ohjaukseen niin valtakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla. Täydellisesti toimiva ohjausjärjestelmä edellyttäisi oikeita tavoitteita ja mittaristoja. Kumpaanakin liittyy ongelmia. Valtio-kuntasuhde sisältää ohjauksen, ohjattavuuden ja itseohjautuvuuden elementtejä, joissa kaikissa tavoiteasetannalla on iso rooli. Peruspalveluohjelmasta voi rakentua tulevaisuudessa eräs keskeinen tuottavuusohjauksen instrumentti suomalaisessa järjestelmässä. Ratkaisuja ja välineitä rakennetaan esimerkiksi 20 suurimman kaupungin tuottavuusohjelmassa. Suurten kaupunkien tuottavuusohjelman yksi keskeinen ongelma on käsitteellinen: voidaanko kaikkia suurten kaupunkien ongelmia tarkastella tuottavuusongelmina? Miten tuottavuus täytyisi tuolloin määritellä, ja

mitä jää kuntapolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen ulkopuolelle? Mitä itse asiassa ohjataan, kun tuottavuutta ohjataan? ”Oikeaa” käsitejärjestelmää tämä artikkeli ei ole esittänyt, koska sellaista ei ole. Julkisten palvelujen tuottavuusdoktriinin on tultava toimeen käsitteellisen monitulkintaisuuden kanssa.

Muuttaakseen tuottavuutta koskevan tiedon tekemiseksi päätöksentekijä tarvitsee tuottavuusinstrumentteja. Artikkelin on sivunnut kahta ajankohtaista tapausesimerkkiä. Suuruuden ekonomian periaatteet julkisten palvelujen tehostamisessa nojaavat sinällään varsin yksinkertaiseen lisääntyvien skaalatuottojen olettamukseen ja mittakaavaetujen teoriaan. Kyseinen periaate on yleinen rationaalisuusoppi, jonka hyöty julkispalvelujen tuloksellisuuden kehittämisessä edellyttää useita täsmennyksiä. Missä institutionaalisissa puitteissa yksikkökoon kasvattaminen aiheuttaa mittakaavahyötyjä? Tämä koskee erityisesti palvelutuotannon tehokkuutta määrittäviä kustannusrakenteita, ei esimerkiksi väestöpohjaolettamuksia. Toisaalta esimerkiksi kuntaliitoksella voi olla erilainen vaikutus paikallistalouden dynamiikkaan kuin kuntien organisaatiotalouden tehokkuuteen. Maantieteellisen alueen kasvattaminen on siis eri asia kuin organisaatorakenteiden laajentaminen.

Matalan kynnyksen palveluajatus, terveyskioskit yhtenä esimerkkinä, voi parhaimmillaan edistää julkispalvelujen toimivuutta kahdessakin merkityksessä. Standardityyppisten perusterveydenhuollon palvelujen organisointi terveyskioskien kaltaisissa toimipisteissä voi ohjata asiakasvirtoja uudelleen, asiakkaita hyödyttäen. Terveyttä edistävän toimintamallin kannalta matala kynnyks voi edesauttaa varhaisen puuttumisen logiikkaa ja näin edistää terveydenhuollon järjestelmän pitkän aikavälin vaikuttavuutta. Samalla on kuitenkin huomattava, että painopisteen kohdistaminen terveyttä edistävään toimintaan edellyttää enemmän resursseja kuin rutiiniluonteisiin hoitotoimenpiteisiin painottuva toiminta. Tämä seikka on olennainen kunkin terveyskioskin strategisen painopisteen valinnassa. Tuottavuuden parantuminen edellyttää, että valinta sopii kaupun-

gin muuhun palvelustrategiaan ja -profiliin – muuten riskinä on epäonnistuminen. Lopullista toteutumista on kuitenkin mahdoton ymmärtää, ellei jäsennetä kuntien ja muiden institutionaalisten toimijoiden tapaa käyttää kyseistä instrumenttia. Mikäli kunnat eivät kykene mitoittamaan matalan kynnyksen toimipisteverkkoa tehokkaasti ja allokoij resursseja toteutuvaa kysyntää myötäillen, terveyskioskin kaltainen instrumentti voi jäädä erilliseksi saarekkeeksi kuntien terveydenhuoltopalvelujen kokonaisuudessa.

Erityinen merkitys on sillä, millaisia valintoja asiakkaat tekevät. Palveluun pääsy ja terveyspalvelun käytön merkittävä lisääntyminen voivat ilmetä yhtäältä parempana asiakastyytyväisyytenä mutta samalla myös kasvavana jännitteenä kunnan niukkojen taloudellisten voimavarojen ja muuttuvien palvelutarpeiden välillä. Paradoksaalista sinällään: tuottavuuden parantamisen paine voi kannustaa ”korotamaan” kynnystä.

Kirjallisuus

- Barrow, J. D. (1991) *Theories of Everything. The Quest for Ultimate Explanation*. Oxford: Clarendon Press.
- Bemelmans-Videc, M-L & Rist, R. C. & Vedung, E. (1998) *Carrot, Sticks & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Cameron, K. S. (1986) Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions in Organizational Effectiveness. *Management Science* 32(5), 539–553.
- Capello, R. & Camagni, R. (2000) Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns. *Urban Studies* 37:9, 1479–1496.
- Einhorn, H. J. (1982) Learning from Experience and Suboptimal Rules in Decision Making. Teoksessa D. Kahnemann & P. Slovic & A. Tversky (toim.) *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Holzer, M. & Fry, J. & Charbonneau, E. & van Ryzin, G. & Wang, T. & Burnash, E. (2009) Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. Newark: Rutgers University.
- Huhtela, P. (2009) Sairaanhoidajien koulutuksen suunnittelu ja toteutus Suomessa vuosina 1945–1957: Terveystieteiden tutkimuskeskus – portti uusille ideoille. Oulun yliopisto: Oulu University Press.
- Jalonen, H. (2007) Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuus-teorioiden valossa. Hallinnon tutkimus 26(3).
- Kangasharju, A. (2008) Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kangasharju, A. & Mikkola, T. & Mänttari, T. & Tyni, T. & Valta, M. (2010) Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Keckley, P. H. & Underwood, H. R. & Gandhi, M. (2009) Retail Clinics: Update and Implications. Deloitte Center for Health Solutions. Deloitte LLP.
- Kivimäki, R. & Rimpelä, A. & Vakkuri, J. (2010) Terveyskioski palveluinnovaationa. Ylöjärven terveystieteiden tutkimuskeskus (Vaihe II). Sitran selvityksiä 36. Helsinki: Sitra.
- Kork, A-A & Kivimäki, R. & Rimpelä, A. & Vakkuri, J. (2011) Julkinen terveyspalvelu kauppa- ja palvelukeskuksessa. Ylöjärven terveystieteiden tutkimuskeskus (Vaihe II). Sitran selvityksiä 56. Helsinki: Sitra.
- Kork, A-A & Kivimäki, R. & Rimpelä, A. & Vakkuri, J. (2012) Matalan kynnyksen sairaanhoidajavastaanotto: perusterveydenhuollon palvelua kauppa- ja palvelukeskuksessa. Lahden terveystieteiden tutkimuskeskus (Vaihe II). Sitran selvityksiä 66. Helsinki: Sitra.
- Kunnat.net (2010) Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/Sivut/default.aspx>
- Laki kuntalain muuttamisesta 1375/2007.
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007.
- Lehto, M. (2005) Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Lillrank, P. (2008) Kunta tuotanto-organisaationa: Byrokratia, markkinat ja professiot julkisissa palveluissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 36(4), 363–371.
- March, J. G. (1991) Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science* 2(1), 71–87.
- Meklin, P. (2008) Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 36(4), 386–395.
- Mänttari, P. (2012) Valtio ja kunta; yhteistyöllä peruspalveluja? Teoksessa L-M Sinervo & J. Vakkuri (toim.) *Inhimillinen kuntatalous*. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Pakarinen, T. (2009) Henkilöstöjohtaminen ja tuottavuus kunnallisissa palveluissa. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos. Talous & Yhteiskunta 4/2009.
- Pfeffer, J. & Sutton, R. (2000) *The Knowing-Doing Gap – How Smart Companies Turn Knowledge into Action*. Boston (Mass.): Harvard Business School Press.
- Rekilä, E. (2006) Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Rudavsky, R. & Mehrotra, A. (2010) Sociodemographic Characteristics of Communities Served by Retail Clinics. *The Journal of the American Board of Family Medicine* 23(1): 42–48.
- Staw, B. M. & Epstein, L. D. (2000) What Bandwagons Bring: Effects of Popular Management Techniques on Corporate Performance, Reputation, and CEO Pay. *Administrative Science Quarterly* 45(3), 523–556.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006) Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- STM 2010. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen: Peruslinjauksia valmisteleavan työryhmän väliraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ståhl, T. & Rimpelä, A. (toim.) (2010) *Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Suna, M-L & Okkonen, J. (2007) Uuden tuottavuuden tunnistaminen. Helsinki: JTO; Tampereen teknillinen yliopisto ja Tykes 2007.
- Tilastokeskus (2010) Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2008. http://www.stat.fi/til/kktu/2008/kktu_2008_2010-07-15_tie_001_fi.html
- Tu, H. T. & Cohen, G. R. (2008) Checking Up on Retail-Based Health Clinics: Is the Boom Ending? *The Commonwealth Fund* 48, 1–11.
- Vakkuri, J. (2003) Research Techniques and Their Use in Managing Non Profit Organizations. An Illustration of DEA Analysis in NPO Environments. *Financial Accountability and Management* 19(3), 243–264.
- Vakkuri, J. (2010) Struggling with Ambiguity – Public Managers as Users of NPM-Oriented Management Instruments. *Public Administration* 88(4), 999–1024.
- Vakkuri, J. & Kallio, O. & Tammi, J. & Meklin, P. & Helin, H. (2010) Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopisto.

- Valtiovarainministeriö (2009) 20 suurimman kunnan ja valtion tuottavuusohjelmatyö.
- Valtiovarainministeriö (2010a) Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Helsinki: Valtiovarainministeriö, taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010.
- Valtiovarainministeriö (2010b) Tavoitteena kestävä tuottavuus. Julkisen sektorin tuottavuustyön toinen aalto, 7.4.2010.
- Valtiovarainministeriö (2010c) Tuottavuusohjelman koordinaatio- ja seurantaryhmän asettaminen, Helsinki, 22.3.2010.
- Valtiovarainministeriö (2011a) Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet 26/2011.
- Valtiovarainministeriö (2011b) Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110606Toimin/name.jsp
- Valtiovarainministeriö (2012a) Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden koordinaatioryhmän asettaminen, Helsinki, 2.2.2012.
- Valtiovarainministeriö (2012b) Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, Osa I, Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.